



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ANTALYA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ**

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇERİK

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	25

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6
7.	EKLER.....	15

KISALTMALAR

ÇEVKO – Çevre Koruma ve Ambalaj Atıklarını Değerlendirme Vakfı

TÜKÇEV – Tüketici ve Çevre Eęitimi Vakfı

EPDK – Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu

TUPRAŞ – Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde muhasebe kayıt sistemi 08.06.2005 tarih ve 25839 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde çıkarılan ve 10.03.2006 tarih 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre tutulmakta olup kullanılan muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir.

Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Gelirler hesabı, nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini, giderler hesabı da, nakit olarak ödenip ödenmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden giderlerin toplamını gösterir. Tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dâhil edilirler.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar" ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu,

Denetim Görüşü Kamu İdaresinin temel mali tabloları olan faaliyet sonuçları tablosu ve bilançoya verilmiştir.

2015 Yılı Bütçe Verileri:

Antalya Büyükşehir Belediyesinin 2015 Yılı Gider Bütçesi 875.000.000,00 TL, Gelir Bütçesi 800.000.000,00 TL tahmin edilerek bütçe 75.000.000,00 TL borçlanma yoluyla denkleştirilmiş olup, 2015 yılı bütçe gerçekleştirmeleri aşağıdaki gibidir:

Gider Kalemleri	Gerçekleşen Tutar (TL)
Personel Giderleri	150.526.849,52
Sos. Güv. Kur. Ödemeleri	22.925.971,57
Mal ve Hizmet Alımları	365.396.714,90
Faiz Giderleri	30.870.538,57
Cari Transferler	29.768.775,72
Sermaye Giderleri	276.223.508,42
Sermaye Transferleri	16.845.552,00
Toplam	892.557.910,70

2015 yılı Gider Bütçesi, 127.705.000,00TL. 2014 yılından devreden ödenek, 875.000.000,00 TL bütçe ile verilen ödenek ve Bakanlıktan verilen 83.964.553,64 TL ek olağan üstü ödenekle yılsonu ödeneği 1.086.669.553,63 TL'ye ulaşmıştır. Bu ödeneğin 892.557.910,70 TL'si yıl içinde harcanmış, 4.726.994,78 TL'si imha edilmiş, 189.384.468,15TL. ödenek ise 2016 yılına devretmiştir. 2015 yılı için gider bütçesi ile gelir bütçesi arasındaki 75.000.000,00TL. fark için borçlanma öngörülmüşse de 2015 yılı içinde borçlanma yapılmamıştır.

Gelir Kalemleri	Gerçekleşen Tutar (TL)
Vergi Gelirleri	49.704.172,67
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	98.708.116,76
Alınan Bağış ve Yardımlar	91.683.045,42
Diğer Gelirler	787.449.835,92
Sermaye Gelirleri	7.034.582,66
Ret ve İadeler(-)	(-)9.198.291,56
Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	209,57
Toplam	1.025.381.671,44

2015 yılı Gelir Bütçesi, 800.000.000,00TL olarak öngörülmüştür. Gerçekleşme ise 2014 yılından devreden tahakkuk 47.907.282,79TL, yılı tahakkuku ise 1.055.750.943,70 TL ile toplam tahakkuk 1.103.658.226,49 TL olmuş toplam tahakkuktan yılı içinde 1.034.579.963TL tahsilat gerçekleşmiş, bu tahsilattan 9.198.291,56 TL ret ve iade yapılmış ve yıl sonu itibariyle 1.025.381.671,44 TL net tahsilata ulaşılmıştır. 69.078.263,49 TL yılı tahakkuku 2016 yılına devretmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Antalya BŸyŸlřehir Belediyesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tŸm önemli yönleriyle doğru ve gŸvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Belediye Şirket Zararlarının Finansmanı Amacıyla Sermaye Artırımı Yapılması

Belediyeler kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesi (h) bendinde, "*her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler*" belediye gelirleri arasında sayılmıştır. Aynı Kanunun 60'ıncı maddesinin (f) bendinde; "*Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri*" belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23 ve 24'üncü maddelerinde de yukarıda belirtilen gelir ve giderlere eşit ifadeler yer almaktadır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketler olarak özel hukuk hükümleri çerçevesinde yönetilen belediye şirketleri, kamu personel mevzuatı dâhil olmak üzere birçok kısıtlamadan uzak kalarak belediyelere serbest bir faaliyet alanı sunmaktadırlar.

Ancak, şirketlerden elde edilecek gelirler belediye gelirleri arasında sayılmış olmakla birlikte, uygulamada belediye şirketleri, genellikle zarar eden kuruluşlar olarak sürekli belediye kaynaklarıyla finanse edilmektedirler.

Belediyelerin yeni şirket kurmaları veya mevcut bir şirkete ortak olmaları 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesine göre belediye meclisinin kararının yanı sıra 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu'nun 26'ncı maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir. Uygulamada bu maddeyi işlevsiz bırakmak amacıyla şirketin kurularak belediyeye bağışlanması, belediye şirketlerinin yeni şirket kurması veya sermaye artırımı gibi yöntemler izlendiği gözlemlenmektedir.

Belediye şirketlerinin zararları genellikle sermaye artırımı yoluyla finanse edilmektedir. Mevzuatta belediye şirketlerine sermaye artırımı yapılmasını engelleyen bir hüküm bulunmaması da, belediyelere bu konuda serbestlik sağlamaktadır. Örnek olarak, 31.12.2014 itibarıyla belediye şirketlerinden Anet 1.873.631,16 TL, Ekdağ 1.190.935,19 TL

ve Anset 637.962,82 TL zarar etmiştir. Bu şirketlerden Ekdağ için 17.06.2015 tarihinde 4.500.000 sermaye arttırımı yapılmış olup, bu miktarın belediyenin iştirakine isabet eden tutarı 1.491.900 TL dir. Aynı şekilde Anet için 03.03.2015 te 4.292.780 TL ve 21.12.2015 tarihinde 8.292.872 TL belediye bütçesinden aktarılmıştır. Anset için bu rakam 04.12.2015 itibariyle 2.604.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere, şirketlerin zarar ettikleri muhasebe dönemlerini takip eden dönemlerde Belediye kaynakları sermaye arttırımı yoluyla şirketlere transfer edilmektedir.

Sonuç itibariyle, Belediyelerin, ortağı olduğu belediye şirketlerine düzenli olarak sermaye aktarımında bulunması, bu şirketleri devamlı olarak kısıtlı belediye kaynaklarıyla finanse etmesi, kamu kaynaklarının verimsiz ve amaçsız kullanımına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye şirketlerinin zararlarının finansmanı amacıyla sermaye arttırımı yapılması konu edilmiştir.

Büyükşehir Belediyemiz 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi olarak hizmet yürütmekte olan şirketlerinin sermaye arttırmalarına; şirket yönetim kurullarında alınan kararlar, gerekçe raporları ve Büyükşehir Belediye Meclisince alınan kararlar gereğince ortaklık oranını korumak suretiyle katılmıştır. 2015 yılı içinde sermaye artırımına katıldığımız belediye şirketlerinin teklif yazıları ve eki Yönetim Kurulu Kararları ile Büyükşehir Belediye Meclisince alınan kararlar ekte sunulmuştur. (EK:3)” denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususla ilgili olarak her ne kadar ortaklık payının korunması amacıyla şirketin yapmış olduğu sermaye artırımına katılım yapıldığı beyan edilmiş olsa da tarafımızca kabul görmemiş olup, bu katılımın şirketin zararlarının finansmanı olduğu açıktır. Bu nedenle müteakip yıl denetimlerinde de konunun takibinin yapılması uygun olacaktır.

BULGU 2: Asfalt Bitümleri Teslim Alınmadan Tüpraş’a Kredi Açılarak Ön Ödeme Yapılması

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin TÜPRAŞ'tan yapmış olduğu Bitüm (Asfalt Bitümü) alımlarında, teslimat yapılmadan ilgili firmaya kredi açılmak suretiyle ön ödemelerin yapıldığı görülmüştür.

Ön ödeme, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinin birinci fıkrasında; “*Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin*

saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir.” denilmiş ve aynı maddenin devamında, ödemeye ilişkin usul ve esasların Bakanlar Kurulu Kararıyla çıkarılacak yönetmelik ile düzenleneceği ifade edilmiştir.

Bu amaçla, 21/01/2006 Tarih ve 26056 sayılı Resmi Gazete’de “*Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*” yayımlanmış ve söz konusu Yönetmeliğin “*Tanımlar*” başlıklı 4’üncü maddesinde ise ön ödeme; “*İlgili mevzuatında öngörülen hallerde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme*” şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “*Ön ödeme şekilleri ve uygulaması*” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında, yukarıda yer verdiğimiz ve 5018 sayılı Kanununun 35’inci maddesinin birinci fıkrasında ifadesini bulan tanıma aynen yer verilmiş olup, beşinci fıkrasında ise kredinin, mutemetler adına banka veya aynı idareye hizmet veren muhasebe birimi nezdinde açtırılabileceği ve mutemetlerin imza örneğinin, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

“*Açılan kredilerin ilgililere ödenmesi*” başlıklı 8’inci maddede ise;

“*Nezinde mutemet adına kredi açılan banka veya muhasebe birimi, mutemedin vereceği kredi ödeme talimatında gösterilen yere veya alacaklıya doğrudan ödeme yapar.*

Mutemet tarafından, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben;

a) *Kredi banka nezdinde açılmış ise hesap numarası, muhasebe birimi nezdinde açılmış ise muhasebe biriminin adı,*

b) *Ödemenin yapılacağı kişinin adı (tüzel kişilerde unvanı), vergi kimlik numarası ve varsa banka hesap numarası,*

c) *Ödenecek tutar,*

d) *Mutemedin adı, soyadı, unvanı, dairesi ve düzenlenme tarihi, bilgilerini içeren bir kredi ödeme talimatı düzenlenir ve imzalanarak hak sahibine verilir.*

İhale mevzuatı çerçevesinde mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden Bakanlıkça belirlenenlere yapılacak ön ödemelerde kredi tutarı, doğrudan ilgili kamu idaresinin banka hesabına aktarılabilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan, 08.03.2007 Tarih ve 26456 sayılı Resmi Gazetede de Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün “*Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ*” i yayımlanmıştır.

Söz konusu tebliğin “*Kredi şeklinde yapılacak ön ödemeler*” başlıklı beşinci bölümünde;

“(1) Harcama yetkilisi tarafından kredi şeklinde ön ödeme yapılması uygun görülen giderler ile avans sınırlarını aşan giderler için kredi açılabilir. Kredi mutemede nakden verilmez veya şahsi hesabına aktarılmaz.

“(2) Harcama yetkilisi mutemedi, mal veya hizmetin alındığı kişi veya kuruluşa ödeme yapılması için, adına kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben Ek-2'deki kredi ödeme talimatını düzenler. Banka veya muhasebe birimince, kredi ödeme talimatında belirtilen tutar şartlar oluştuğunda alacaklının kendisine veya yetkili temsilcisine ödenir ya da varsa banka hesabına aktarılır.

“(3) İhale mevzuatı çerçevesinde mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden Ek-3'deki listede gösterilenlere yapılacak ön ödemelerde ise kredi tutarı doğrudan ilgili kamu idaresinin banka hesabına aktarılacaktır.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen kanun, yönetmelik ve tebliğ hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kredi açmak suretiyle yapılacak ön ödeme iki şekilde olmaktadır. Bunlardan ilki ve asıl olanı, harcama yetkilisi mutemedi adına banka nezdinde kredi açılması ve malın veya hizmetin teslim alınması ile birlikte mutemedin mal veya hizmetin alındığı kişi veya kuruluşa ödeme yapılması için, adına kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben Genel Tebliğ'e ekli Ek-2'deki kredi ödeme talimatını düzenlemesi ve nihayetinde bankanın kredi ödeme talimatına uygun bir şekilde hak sahibine ödeme yapmasıdır. İkincisi ise, daha istisnai bir uygulama olup, mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden yine tebliğe ekli Ek-3'deki listede gösterilenlere kredi tutarının doğrudan gönderilmesidir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Genel Tebliğ'e ekli EK-3 aşağıya aynen alınmıştır.

“Devlet Malzeme Ofisi ve aşağıda sayılan kuruluşlardan yapılacak mal ve hizmet alımları nedeniyle açtırılacak kredilerde, kredi karşılığı nakit doğrudan kuruluşun banka hesabına aktarılacaktır.

Aşağıdaki kuruluşlar veya bağlı müesseselerinden özelleştirilmeleri tamamlananlar listeden çıkarılmış sayılır.”

1. *Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu ve Müesseseleri (kömür alımları için),*
2. *Türkiye Taşkömürü Kurumu ve Müesseseleri (taşkömürü alımları için),*
3. *Türkiye Elektrik Üretim, İletişim A.Ş. ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ile Müesseseleri (elektrik enerjisi alımları için),*
4. *Orman İşletme Müdürlükleri (yakacak odun, tomruk ve kereste alımları için),*
5. *Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü (pul alımları, posta ücret makinesine bağlanacak krediler dahil, abone ve hizmet bedelleri hariç),*
6. *Türkiye şeker Fabrikaları A.Ş. ve Müesseseleri,*
7. *Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu ve müesseseleri ile bağlı ortaklıkları (bizzat ürettikleri silah, mühimmat, harp araç ve gereçleri ve bunların bakım, onarım, revizyon ve imalinde kullanılan malzeme ile patlayıcı maddeler için),*
8. *Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü (resmi mühür ve soğuk damga için),*
9. *Kamu İhale Kurumu (ilan giderleri için),*
10. *Elektronik kartlara yükletilecek doğalgaz ve su alımlarına ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak ödemeler.”*

Yukarıdaki listede yer verilen kuruluşlar kamuya ait kuruluşlar olup, bunlardan özelleştirilenlerin bu listeden çıkarılacağı ifade edilmiştir. Diğer bir deyişle, mal ve hizmet alımları nedeniyle açtırılacak kredilerde, kredi karşılığı naktin doğrudan kuruluşun banka hesabına aktarılması, yalnızca kamu kuruluşlarına tanınmış bir imtiyazdır. Bu ön ödeme yöntemiyle, bir nevi, mal ve hizmet teslim alınmadan ilgili kuruluşa karşılıksız kredi kullandırılmış olunmaktadır. Dolayısıyla istisnai bir yöntem olup, yalnızca kamu kuruluşlarına tanınmış bir haktır. Tebliğ eki “EK-3” te özelleştirilenlerin bu listeden çıkarılmış sayılacağı belirtilmesi de bu nedenledir.

Yapılan incelemelerde, TÜPRAŞ’tan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan temin” başlıklı 22’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında (İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi) yapılan bitüm alımları nedeniyle yapılan ödemelerde, yukarıda mevzuatına yer verdiğimiz ve açıklamaya çalıştığımız, yalnızca kamu kuruluşlarından yapılan alımlara özgü istisnai bir uygulama olan ön ödeme yönteminin kullanıldığı, mal alınmadan ilgili kuruluşa doğrudan nakit göndermek suretiyle kredi açıldığı görülmüştür. Diğer bir ifade ile; ilişkili kredi/avans açılmasına ilişkin muhasebe işlem fişlerinin incelenmesinde, bir kamu kuruluşu olmayan ve yukarıda yer verilen Genel Tebliğ eki “EK-3” te yer verilmeyen TÜPRAŞ’a, bitümler teslim alınmadan doğrudan hesabına nakit geçmek suretiyle kredi açıldığı, teslimatların ise kredi

açıldıktan sonraki bir aylık süre zarfında peyderpey yapıldığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ'e ekli listede yer almayan ve özel bir kuruluş olan TÜPRAŞ'a yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde kredi açılmak suretiyle ön ödemelerde bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Asfalt Bitümleri Teslim Alınmadan Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi'ne (TÜPRAŞ) kredi açılarak ön ödeme yapılması konu edilmiştir.

TÜPRAŞ, 8/3/2007 tarihli ve 26456 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 25) Ön Ödeme Usul Ve Esaslarına ekli Ek-3'teki Satınalmalar İçin Açılan Kredilerde Paranın Doğrudan Banka Hesaplarına Aktarılması Uygun Görülen Kuruluşlar Listesinde yer almamaktadır. Ancak TÜPRAŞ'tan bitüm alışının peşin ödeme yapılması şartıyla gerçekleştirilmesi ve TÜPRAŞ'ın bitümün tek üreticisi konumunda bulunması, Büyükşehir Belediyemizin başka tedarikçilerden istediği miktarda bitüm alma imkânının olmaması nedenleri ile bitüm alımı zorunlu olarak ön ödeme ile gerçekleştirilmiştir.

Konu ile ilgili olarak kamu zararı bulunmadığını tespit eden Sayıştay 7. Dairesinin 15/09/2015 tarihli ve 42 sayılı emsal kararı yazımız ekinde sunulmuştur. (EK:7)" denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında her ne kadar TÜPRAŞ'tan bitüm alışının peşin ödeme yapılması şartıyla gerçekleştirildiği ve TÜPRAŞ'ın bitümün tek üreticisi konumunda bulunduğu beyan edilmiş olsa da, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ'e ekli listede yer almayan ve özel bir kuruluş olan TÜPRAŞ'a kredi açılmak suretiyle ön ödemelerde bulunulmaması gerekmekte olup izleyen yıl denetimlerinde bu konunun takibinin yapılması uygun olacaktır.

BULGU 3: Sayıştay Denetim Raporları'nın Büyükşehir Belediye Meclisinde Görüşülmemesi

2015 Yılı yapılan denetimlerde Sayıştay Mali Denetim Raporu'nun Belediye Meclisinde görüşülmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde;

"Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur." denilmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanun'un "Denetim Süreci" başlıklı 37'inci maddesinde;

"ç) Raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi aşamalarından oluşur." hükmü yer almaktadır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim Raporları" başlıklı 35'inci maddesinde;

"(6) Rapor Değerlendirme Kurulunca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin görüş verilen denetim raporları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen hükümlerinden de anlaşılacağı üzere üst yöneticilerin Sayıştay Denetim Raporları'nı kendi meclislerine sunması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesi ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 37. maddesi kapsamında ilgili raporun Büyükşehir Belediye Meclisinde görüşülmesi sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare, tarafımızca belirtilen husus doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

BULGU 4: Antalya Büyükşehir Belediyesi'nce Kullanılan Yevmiye Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Hükümlerine Aykırı Olması

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nce kullanılan otomasyon programında muhasebe evrakları, yevmiye numarasına ek olarak yevmiye alt numarası da verilmek suretiyle teselsül ettirilmiştir.

10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme

belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43. Maddesinde aynen,

“(1) İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır.

...

(4) Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)’den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları esastır.

(5) Mali yılı başında bir önceki hesap döneminden devreden hesaplar için açılış bilançosu düzenlenir. Açılış bilançosuna dayanılarak, açılış yevmiyesinin kayıtlarını sağlamak üzere bilançodaki tutarlar düzenlenecek (1) numaralı “muhasebe işlem fişiyle” ilgili hesaplara borç ve alacak kaydedilir.

...”

hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, Ödeme Emri Belgesine veya Muhasebe İşlem Fişine bağlanan her bir işlem için tek bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

Ancak; Antalya Büyükşehir Belediyesi’nce kullanılan otomasyon programı, muhasebe belgelerine yevmiye numarasına ek olarak yevmiye alt numarası da verilebilmesine imkân tanımaktadır. Örneğin, 10.12.2015 tarih ve 39077 nolu yevmiye kaydı 39077/1, 39077/2, 39077/3, 39077/4, 39077/5, 39077/6 şeklinde altı alt kod ile altı farklı konuda işlem için kullanılmıştır. Bu durum ilk yevmiye kaydı dışındakilerin, 39078, 39079, 39080, 39081 ve 39082 olarak teselsül etmesini engellemekte ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak geçmişe yönelik muhasebe kaydı yapılabilmesine imkân vermektedir.

Mezkûr mevzuat hükmü gereği, Antalya Büyükşehir Belediyesi’nce kullanılan otomasyon programında gerekli düzeltmelerin yapılması sağlanarak, yevmiyelerin alt kod olmadan tek bir numara ile teselsül ettirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Büyükşehir Belediyemizin yeni bir otomasyon sistemine geçmekle ilgili çalışmaları devam etmekte olup, yeni otomasyon sisteminde bulgudaki

eksiklik giderilecektir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Söz konusu husus, Antalya Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Mali Denetim Raporu’nda da bulgu konusu edilmiş olup, idare tarafından "Belediyemizde kullanılmakta olan yazılım programıyla ilgili taksimli yevmiye kaydı verilmemesi için program yöneticileriyle gerekli görüşmeler başlatılmıştır. Mali Hizmetler Daire Başkanlığımızca da yevmiye kayıtlarının taksimli verilmemesi ve bulgudaki hususlara uyulması için gerekli önlemler alınacaktır." şeklindeki geçmiş yıl cevabı 2015 yılında da yinelenmiştir.

Konuya ilişkin mezkûr hatanın ısrarla tekrar edildiği görülmüş olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu tekrar izlenecektir.

7. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****2015 ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BİLANÇOSU**

AKTİFLER		PASİFLER	
	2015(Cari Yıl)		2015(Cari Yıl)
I- DÖNEN VARLIKLAR	302.789.990,75	III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	412.994.312,97
10 HAZIR DEĞERLER	146.854.953,63	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	58.406.999,66
102 BANKA HESABI	157.827.466,02	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	47.964.944,15
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-13.485.508,35	303 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	10.442.055,51
105 DÖVİZ HESABI	71.498,38	32 FAALİYET BORÇLARI	284.312.600,69
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	2.441.497,58	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	284.312.600,69
12 FAALİYET ALACAKLARI	69.447.527,51	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	28.621.717,41
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	7.111.346,83	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	18.038.016,89
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	60.103.061,95	333 EMANETLER HESABI	10.583.700,52
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	1.630.615,26	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	20.295.875,80
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	602.503,47	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	6.812.357,15

14 DİĞER ALACAKLAR	18.029.569,35	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	3.546.021,48
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	18.029.569,35	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	267.108,40
15 STOKLAR	24.931.070,65	368 VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	9.670.388,77
150 İlk Madde ve Malzemeler	24.931.070,65	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	21.357.119,41
16 ÖN ÖDEMELER	3.495.213,43	381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	21.357.119,41
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	2.653.220,43		
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	841.993,00	IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	441.962.173,53
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	40.031.656,18	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	352.115.657,71
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	40.031.656,18	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	54.315.448,86
II- DURAN VARLIKLAR	4.988.782.085,15	403 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	297.800.208,85
22 FAALİYET ALACAKLARI	233.239,45	43 DİĞER BORÇLAR	12.573.027,87
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	40.000,00	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.331.011,25
222 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	193.239,45	438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	11.242.016,62
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	99.498.054,85	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	77.273.487,95
		481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	77.273.487,95

240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	55.802.551,22		
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	43.695.503,63		
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	4.889.050.790,85		
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	1.122.363.354,16		
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	1.578.212.139,59		
252 BİNALAR HESABI	1.757.831.544,36		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	26.665.251,66		
254 Taşıtlar Grubu	44.698.922,91		
255 Demirbaşlar Grubu	30.173.071,23		
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-68.652.276,11		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	397.207.611,01		
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	551.172,04		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0		
260 HAKLAR HESABI	7.283.599,95		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-7.283.599,95		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0		
		V- ÖZ KAYNAKLAR	4.436.615.589,40
		50 NET DEĞER	4.120.978.236,96
		500 NET DEĞER HESABI	4.120.978.236,96
		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	139.324.645,85
		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	139.324.645,85
		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-202.595.115,11
		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-202.595.115,11
		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	378.907.821,70
		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	378.907.821,70

294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	1.660.220,38		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.660.220,38		
	=====		=====
Aktif Toplam	5.291.572.075,90	Pasif Toplam	5.291.572.075,90
AKTİFLER		PASİFLER	
	2015(Cari Yıl)		2015(Cari Yıl)
IX- NAZIM HESAPLAR	243.550.434,35	IX- NAZIM HESAPLAR	243.550.434,35
91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	130.505.050,69	91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	130.505.050,69
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	130.505.050,69	911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	130.505.050,69
92 TAAHHÜT HESAPLARI	113.045.383,66	92 TAAHHÜT HESAPLARI	113.045.383,66
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	113.045.383,66	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	113.045.383,66
	=====		=====
Genel Toplam	5.535.122.510,25	Genel Toplam	5.535.122.510,25

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap		GİDERİN TÜRÜ	BORÇ	ALACAK	BAKIYE	Hesap		GELİRİN TÜRÜ	BORÇ	ALACAK	BAKIYE
Kodu						Kodu					
		GİDERLER TOPLAMI	0	0	0			GELİRLER TOPLAMI	0	0	0
630	1	Personel Giderleri	150.526.849,52	0	150.526.849,52	600	1	Vergi Gelirleri	1.995.055,94	57.120.305,46	55.125.249,52
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	22.925.971,57	0	22.925.971,57	600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.196.450,43	113.506.557,84	101.310.107,41
630	3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	302.687.480,91	152.352,58	302.535.128,33	600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0	91.683.045,42	91.683.045,42
630	4	Faiz Giderleri	414.936,67	0	414.936,67	600	5	Diğer Gelirler	724.574,71	796.557.273,39	795.832.698,68
630	5	Cari Transferler	15.893.697,11	0	15.893.697,11	600	6	Sermaye Gelirleri	0	0,16	0,16
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	55.261.213,37	0	55.261.213,37	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0	346.132,28	346.132,28
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	12.691.513,04	0	12.691.513,04				0	0	0
630	13	Amortisman	22.873.731,71	0	22.873.731,71				0	0	0

		Giderleri									
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	48.200.117,52	0	48.200.117,52				0	0	0
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	33.939.808,25	0	33.939.808,25				0	0	0
630	99	Diğer Giderler	126.444,68	0	126.444,68				0	0	0
		GİDERLER TOPLAMI	665.541.764,35	152.352,58	665.389.411,77			GELİRLER TOPLAMI	14.916.081,08	1.059.213.314,55	1.044.297.233,47
			0	0	0			FAALİYET SONUCU	650.625.683,27	-1.059.060.961,97	378.907.821,70

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	25
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	26
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	26
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	26
5. GENEL DEĞERLENDİRME	28
6. DENETİM BULGULARI.....	34

1. ÖZET

Bu rapor, Antalya Büyükşehir Belediyesi performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdaki bilgi ve belgeler denetlenmiştir:

- 2015 - 2019 Dönemine Ait Stratejik Plan,
- 2015 Yılı Performans Programı,
- 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu,
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin hazırladığı üç temel belge olan 2015-2019 Stratejik Planı, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Stratejik Plan ve Performans Programının sunum kriteri dışında tüm kriterleri karşıladığı,

Faaliyet Raporunun ise tüm kriterleri karşıladığı görülmüştür.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu belgelerin bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere genel itibariyle uyduğu kanaatine varılmıştır.

İncelenen veri kayıt sistemi açısından; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Planı, 2015 Yılı Performans Programı ve 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu'nda tespit edilen eksikliklerin sonraki yıllarda tekrarlanmaması için denetim bulguları ve iyi uygulamanın ne olması gerektiği ortaya konulmuştur. Genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi hazırlayacağı stratejik yönetim unsurlarını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*" başlıklı 9'uncu maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri ve bulgular çerçevesinde yeniden gözden geçirmelidir.

Belediye bütçesinin uygulanması ve muhasebeleştirilmesi aşamasında performans hedeflerine yönelik bir izleme olmadığı, dolayısıyla plan-program-bütçe bağının koptuğu tespit edilmiştir. Faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yılsonu gerçekleştirmelerini izleyebilecek bir sistemin mevcut olmadığı görülmüştür.

Denetim yukarıda sayılan üç belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıda yer alan Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3'te görülmektedir.

Tablo 1: Raporlama gerekliliklerine uygunluk kriterleri	
Mevcudiyet	Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin plan, program ve raporlarını yayımlayıp yayımlamadığı
Zamanlılık	Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin plan, program ve raporlarını yasal süre içinde yayımlayıp yayımlamadığı
Sunum	Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı

Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler

Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik:	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik:	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma:	Hedefin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık:	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik:	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması
	İkna edicilik/ Geçerlilik:	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/ inandırıcı olması

Tablo 3: Veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler

Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin, gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması
---------------------	--

STRATEJİK PLAN

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Stratejik Planı'nda 17 adet stratejik amaç belirlenmiştir. Bu 17 amaca ulaşmak için de 91 adet stratejik hedef belirlenmiş olup; stratejik hedeflerin ölçülebilmesi için ise planda göstergeler belirlenmemiştir.

Kurumun 2015-2019 Stratejik Planı ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planının mevcut olduğu,

Zamanlılık

Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı'nın mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlandığı,

Sunum

Kalkınma Bakanlığı'nın hazırladığı “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsamı ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunmaktadır. Kamu idarelerinin bu Kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı'nın Kalkınma Bakanlığı'na hazırlanan kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere büyük oranda uygun olduğu,

İlgililik

Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedeflerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı'nda yer alan stratejik hedeflerin belirlenen amaçlarla genel itibariyle ilgili olduğu tespit edilmiştir.

Ölçülebilirlik

Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı'ndaki 17 adet stratejik hedef için ölçülebilir ifadeler kullanılmayıp, planda göstergelere de yer verilmemiştir.

İyi Tanımlanma

Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı'nda göstergelere yer verilmemesi nedeniyle değerlendirme yapılamamıştır.

PERFORMANS PROGRAMI

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı'nda 98 adet performans hedefi, bu hedeflere ulaşmak için de 544 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Kurumun 2015 Yılı Performans Programı ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı'nın mevcut olduğu,

Zamanlılık

Antalya Büyükşehir Belediyesi Performans Programı'nın mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlandığı,

Sunum

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine

ilişkin genel bir çerçeve sunar. Kamu idarelerinin bu Yönetmelik ve Rehber’de ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin Ek kısmı, performans programının formatını belirlemektedir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi Performans Programı’nın, Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde belirtilen genel yapı ve temel ilkelere büyük oranda uygun olduğu, *İlgililik*

- *Performans Hedefinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberi’ne göre kamu idarelerinin performans hedefleri ya çıktı ya da sonuç odaklı olmalıdır. İdarenin belirlediği 98 adet performans hedefinin 38 tanesinin çıktı/sonuç odaklı olmadığı tespit edilmiştir. Çıktı/sonuç odaklı olduğu tespit edilen performans hedeflerinin stratejik hedeflerle ilgili olduğu,

- *Performans Göstergesinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde gösterge; kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre yapılan değerlendirmede, 2015 Mali Yılı Performans Programı’nda, Çıktı/sonuç odaklı olduğu tespit edilen 60 adet performans hedefine ait göstergelerin hedeflerle büyük oranda ilgili olduğu,

Ölçülebilirlik

Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde; performans hedeflerinin, performans göstergeleri ile ölçülebilir olması gerektiği ifade edilmiştir. İlgililik kriterine göre ilgili olmadığı tespit edilen göstergeler ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Dolayısıyla ilgili olduğu tespit edilen performans göstergelerinin tamamının ölçülebilir olduğu tespit edilmiştir.

İyi Tanımlanma

Ölçülebilir olduğu tespit edilen göstergelerin tamamının iyi tanımlanma kriterini karşıladığı kanaatine varılmıştır.

FAALİYET RAPORU

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanun'un 41 inci maddesi hükümleri çerçevesinde Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu'nun mevcut olduğu,

Zamanlılık

Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu'nun mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlandığı,

Sunum

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, faaliyet raporlarında yer verilecek bilgilere yönelik ilkeleri ve bu raporların hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koymaktadır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu'nun, yukarıdaki Yönetmelik hükümlerine göre sunum kriterlerini karşıladığı,

Tutarlılık

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler tutarlılık kriteri açısından değerlendirilmiş ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre Faaliyet Raporu'nun tutarlılık kriterini karşıladığı,

Doğrulanabilirlik

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler tutarlılık kriteri açısından değerlendirilmiş ve Faaliyet Raporu'nun doğrulanabilirlik kriterini karşıladığı,

Geçerlilik/İkna Edicilik

Geçerlilik/İkna edicilik kriteri, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki veya hedefe ilişkin bütçedeki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olup olmadığını değerlendirmek için kullanılır. Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçeler geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirilir. Bu çerçevede, Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu'nun geçerlilik/ikna edicilik kriterini genel olarak karşıladığı tespit edilmiştir.

FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kurumların performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Sistem denetimini içeren bu değerlendirmenin hedefi, kamu idarelerinin raporlanan verilerde önemli bir hata olması riskini azaltmak üzere yeterli kontrol sistemleri kullanıp kullanmadığını belirlemektir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin değerlendirilmesi sonucunda; kurumun 2015 Yılı Performans Programı'nda yer alan, performans hedeflerini ve bu hedeflere ait gerçekleştirmeleri ölçen ve bunlara ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin; üretilen performans bilgisi gerçekleştirmelerini doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleştirmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenlerle incelenen veri kayıt sisteminin, hedefler ve göstergeler açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Planda Yer Alan Hedeflerden Bazılarının İlgililik Kriterini Karşılamaması

Stratejik Planda yer alan hedeflerin “İlgililik” kriteri açısından yapılan değerlendirmesi sonucunda; Planda yer alan 91 adet hedefin 89 adedinin ilgili, 2 adedinin ilgisiz olduğu görülmüştür. İlgisiz olduğu düşünülen hedefe aşağıda yer verilmiştir.

Örnek Tablo: 1		
Amaç	Hedef	Değerlendirme
12 - Tarımsal altyapı hizmetlerini planlamak ve geliştirmek, tarımsal üretimi arttırmak, kırsal yaşam alanlarını alt ve üst yapısıyla yaşanabilir, estetik hale getirmek	Hedef 12.3. Hayvanat bahçesindeki doğal yaşam koşullarını iyileştirmek ve kapasitesini arttırmak	Hedef, amacın gerçekleşmesine hizmet etmemektedir.
14 - Sağlık sorunlarını çözmeye yönelik hizmetleri sunarak yaşam kalitesini yükseltmek ve mezarlık hizmetlerinde vatandaş memnuniyetini en üst düzeye çıkarmak	Hedef 14.4 Belediye çalışanlarının iş sağlığı sorunlarını en aza indirmek	Hedef, amacın gerçekleşmesine hizmet etmemektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin ilgililiği için gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Hedeflerin “Ölçülebilirlik” Kriteri Açısından Değerlendirilmemesi

Stratejik Planda yer alan hedeflerin “Ölçülebilirlik” kriteri açısından yapılan değerlendirilmesi sonucunda; Planda yer alan 91 adet hedeften “ilgisiz” olarak kabul edilen hedefler dışında kalan 89 adet hedefin tamamının ölçülemez olduğu görülmüştür. Kurumun

Stratejik Planında yer alan hedeflerin hiçbiri ölçülebilir değildir. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre bu durumda hedefler, göstergelerle ölçülebilir hale getirilmelidir. Ancak yukarıda ifade olunduğu üzere Kurumun Stratejik Planında performans göstergelerine yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Stratejik Planda revizyon olması durumunda hedeflerin ölçülebilirliği dikkate alınacaktır.” denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 3: Beş Yıllık Tahmini Maliyet Tablosunun Eksik Hazırlanması

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 12 nci Maddesine göre Kamu idareleri, stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile orta vadeli malî planda belirlenen teklif tavanlarını dikkate alarak yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunmalıdır. Ancak Antalya Büyükşehir Belediyesi, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre stratejik planda yer alması gereken temel unsurlardan tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosunu oluşturması gerekirken; hedef bazında maliyet tablosu oluşturulmadığı sadece amaç bazında maliyet tablosu oluşturduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 yılları arası Stratejik Planı hazırlanırken amaç bazında 5 yıllık tahmini maliyet tablosuna yer verilmiş olup, revizyon olması durumunda eksiklikler giderilecektir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 4: Planda Yer Alması Gereken Temel Unsurlar Arasında Sayılan “Stratejiler” in Bulunmaması

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün olmadığından Stratejiler, Stratejik Planda yer almalıdır. Ancak Kılavuza göre Planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan “stratejiler” kurumun Stratejik Planında bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "2015-2019 yılları arası Stratejik Planı, "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu"na göre hazırlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 5: Stratejik Planda Yer Alan ve Ölçülemeyen Hedefler İçin Göstergelere Yer Verilmemesi

Stratejik Planda bulunan ve ölçülemeyen hedefler için göstergelerin belirlenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 17 nci maddesinde: "Performans göstergeleri stratejik plalarda yer alır. Performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir. Kamu idareleri, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturur." denilmektedir. Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda ise hedeflerin ölçülebilir olarak açıkça ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir. Bu itibarla, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılan miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilen performans göstergelerine ölçülebilirliğin sağlanması bakımından stratejik planda yer verilmelidir. Ancak planda hiçbir göstergeye yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Stratejik Planda revizyon olması durumunda ölçülebilir hedefler olmasına dikkat edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Performans Programında Yer Alması Gereken Tabloların Bulunmaması

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre Performans Programında yer alması gereken tablolardan Tablo 1- Performans Hedefi Tablosu, Tablo 2- Faaliyet Maliyetleri

Tablosu, Tablo 4- Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu ile Tablo 5- Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimlerine İlişkin Tabloların Performans Programında yer almadığı görülmüştür. Tablo 3- İdare Performans Tablosu, Rehberde öngörülen şekline uygun hazırlanmamakla birlikte harcama birimleri bazında hazırlanmış olup, içerik açısından gerekli bilgileri ihtiva etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “2016 yılı Performans Programında, Tablo 1- Performans Hedefi Tablosu, Tablo 2- Faaliyet Maliyetleri Tablosu, Tablo-3 İdare Performans Tablosu, Tablo-4 Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu ile Tablo 5- Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimlerine İlişkin Tablolara yer verilmiştir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 7: Performans Programında Ölçüm Yapmaya İmkan Vermeyecek Sayıda Fazla Gösterge Belirlenmesi

Performans Programında yer alan göstergelerin gerekenden fazla sayıda (544 adet) belirlendiği görülmüştür. Performans göstergeleri, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlar olduğundan; ölçüm yapmaya uygun nitelik ve nicelikte olmalıdırlar. Nitekim, Performans Programı Hazırlama Rehberinde de performans hedef ve göstergelerinin az sayıda belirlenmesi gerektiği; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelikte ise Performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olmasının esas olduğu belirtilmiştir. Kurumlar için önemli olan, göstergelerin sayısı değil; hedefteki gerçekleşmeyi ölçmeye yönelik ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış nitelikte göstergeler belirleyebilmektir. Bu nedenle ölçüm kriterleri, varoluş amacına uygun olarak ölçümü zorlaştırmayacak sayıda tespit edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Yeni hazırlanacak Performans Programında ölçülebilir ve iyi tanımlanmış nitelikte göstergeler belirlenecektir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 8: Performans Hedefi Tablosunda Hedef ve Göstergelere İlişkin Açıklamalar Kısımına Yer Verilmemesi

2015 Yılı Performans Programı, “Performans Programı Hazırlama Rehberi” eki 1’de belirlenen şekle uygun olarak hazırlanmış olup, temel başlıklara da yer verilmiştir. Tablo 1’de yer alan hedef ve göstergelere ait “Açıklamalar” kısmına ise “Performans Hedefi Tablosu’nda” yer verilmemiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi’ne göre, performans hedefi tablosundaki açıklamalar kısmında söz konusu hedef ve göstergelerin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verileceği belirtilmiştir. Kurumun 2015 yılı Performans Programı’nda bu tablodaki hedef ve göstergelere ilişkin açıklama kısmının hiç yer almadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Yeni hazırlanacak Performans Programında bulunacak Performans Hedefi Tablolarında açıklamalara yer verilecektir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 9: Performans Hedeflerinden Bir Kısımının Çıktı-Sonuç Odaklı Olmaması

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberinde de belirtildiği üzere performans hedeflerinin, çıktı-sonuç odaklı olması gerektiği ifade edilmiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde çıktı; idare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetler, sonuç; idarenin sunduğu ürün ve hizmetlerin, bireyler ve toplum üzerinde meydana getirdiği etkiler olarak tanımlanmıştır.

2015 Mali Yılı Performans Programı incelendiğinde; 98 adet performans hedefinden aşağıda belirtilen 36 tanesinin çıktı-sonuç odaklı olma kriterini karşılamadığı faaliyet odaklı hedefler olduğu görülmüştür.

Örnek Tablo: 2

Hedef

4-2015 yılında bilgi sistemleri ile etkileşimli yazılım ve donanım temin etmek

8-Sürdürülebilir çevre, temiz ve sağlıklı bir kent için çevre bilincini artırıcı eğitim ve

faaliyetlerde bulunmak, kent temizliğini sağlamak, katı atık değerlendirme/bertaraf ve entegre tesisleri kurmak/kurdurmak ve doğal alanlara entegre etmek
9-Atıksu ve su analizlerinin standarda uygun ölçümünü yapmak
12-2015 yılında 4734 ve 4735 sayılı kanunlar ve ilgili yönetmelikler çerçevesinde ve yasal süreleri içinde talep eden birimlerin mal ve hizmet ihalelerini gerçekleştirmek
14-Kiralanan araçların sevk, idaresi ve kontrolünün sağlanması
15-Belediye araçlarına verilen akaryakıt ihtiyaçlarının temini ve kontrolünün sağlanması
16-Taşınır malların kayıt altına alınması ile ilgili işlemlerin 3 iş günü içerisinde gerçekleştirilmesi
17-Birimler tarafından merkezi ambardan talep edilen kırtasiye ve temizlik malzemelerinin 2 iş günü içerisinde teslim edilmesi
24-2015 yılında taşınmazları etkin bir şekilde yönetmek
25-Özel ve tüzel kişilere ait taşınmazların kamulaştırma süreçlerini etkin bir şekilde gerçekleştirmek
26-Yeni yollar, köprüler inşa etmek ve mevcut yol ve köprüleri standartlara uygun hale getirerek konforu sağlamak
27-Bakım ve onarım faaliyetlerini sürdürmek, hizmet kalitesini arttırmak, kent estetiğine uygun faaliyetlerde bulunmak
29-Projesi yapılan yatırımları planlanan sürede gerçekleştirmek
30-Belediyemiz yatırımlarına yönelik projeler yapmak ya da yaptırılmasını sağlamak
33-İlçelerde koordinasyon merkezleri oluşturmak, hizmetleri planlı bir şekilde gerçekleştirmek ve vatandaşların hizmetlerden eşit yararlanmasını sağlamak
35-Sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda; temel yaşam kaynaklarını ve mülkiyet haklarını koruyarak, kentin planlı ve düzenli gelişmesini sağlamak
36-Sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda; temel yaşam kaynaklarını ve mülkiyet haklarını koruyarak, kentin planlı ve düzenli gelişmesini sağlamak amacıyla hazırlanıp onaylanan imar planların mekana yansıtılmak
37-Yasal zorunluluk gereği oluşturulması gereken alanları planlayarak, kıyı kullanımını etkin hale getirip, Turizmin çeşitlendirilmesini ve 12 aya yayılmasını sağlamak
38-Personelin her türlü özlük işlemlerini takip etmek, norm kadro esaslarına uygun olarak ihdas, birleştirme ve iptal işlemlerini yeniden gözden geçirmek
39-Personelin bilgi, beceri düzeyini yükseltmek ve motivasyonunu artırmak, personel

maaşlarını yapmak
42-Afette zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme faaliyetlerini gerçekleştirmek
45-Yat Limanı ve Kaleiçi Bölgesinde gerekli yatırımların yapılmasını sağlamak
47-Kırsal yaşam alanlarının alt ve üst yapı standartlarını yükseltmek
48-İş makinalarının bakım ve onarımlarını yapmak, modernizasyonunu sağlamak
52-Kent halkının kültürel üretimi, sanat düzeyi ve bilincinin yükseltilmesine, tiyatro sanatının geliştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına katkıda bulunmak, repertuarında yerli ve yabancı tiyatro eserlerinin seçkin örneklerine yer vermek, Şehir Tiyatrosu yapılanmasını tamamlayarak hayata geçirmek, tiyatroya yeni sahne ve çalışma alanları kazandırmak
56-Kentin tümüne hitap eden spor merkezleri ve spor kursları açmak.
61-Mali yapıyı güçlendirecek bilişim sistemleri geliştirmek
62-İlan ve reklam gelirlerinin arttırılmasını sağlamak
67-Evde sağlık hizmeti vermek
69-İş sağlığı ve güvenliği açısından tehlike sınıflarını belirlemek, risk analizlerini yapmak/yaptırmak ve güncellemek
71-İhtiyaç sahibi vatandaşların yardım taleplerini en kısa sürede karşılamak
77-Tarımsal yapıların gelişimine destek vermek, basınçlı sulama sistemlerini yaygınlaştırmak
78-Halk sağlığını ve hayvan sağlığını koruyucu tedbirler almak
79-Hayvanat Bahçesini ve hayvanların doğal yaşam koşullarını iyileştirmek
87-Yapılan etüd ve proje doğrultusunda, Meydan - Havaalanı arasında öngörülen II. Aşama Raylı Sistem Hattının,6360 Sayılı Yasa kapsamında kentin merkez ilçeleri haline gelen Aksu ilçesi Çalkaya yerleşim bölgesi, ANFAŞ Fuar Alanı ve EXPO alanına hizmet vermesine yönelik çalışmaların % 40 oranında gerçekleştirmek
97-2015 Yılı içerisinde, belirli bölgelerde toptancı hallerini birleştirip, fiziki çalışma koşullarını en uygun hale getirerek gelirlerimizi arttırmak

Kamu idaresi cevabında; “Yeni hazırlanacak Performans Programında çıktı - sonuç odaklı hedeflere yer verilecektir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 10: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin “İlgililik” Kriteri Açısından Değerlendirilmesi

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans göstergesi, kamu idarelerinde performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlar olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan, performans göstergesinin performans hedefiyle ilgili olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Performans Programında yer alan göstergelerin “İlgililik” kriteri açısından yapılan değerlendirmesi sonucunda; 98 adet performans hedefinden 38 tanesinin çıktı-sonuç odaklı olması kriterini karşılamadığı faaliyet odaklı hedefler olduğu görüldüğünden değerlendirme yapılmamıştır.

Kurumun 2015 Mali Yılı Performans Programı incelendiğinde; aşağıda belirtilen 3 adet performans göstergesinin performans hedefiyle ilgisi kurulamamış ve söz konusu 3 göstergenin ilgililik kriterini karşılamadığı sonucuna varılmıştır.

Örnek Tablo: 3	
Hedef	Gösterge
53-Yurt içi ve yurt dışı festivaller, ödüllü - ödüksüz etkinlikler ve organizasyonlar düzenlemek, festival ve organizasyonlara katılmak, çeşitli kurum, kuruluş ve sanatçılarla ortak projeler yürütmek, eğitimsel projeler ve etkinlikler gerçekleştirmek	İş sağlığı ve güvenliğine ait uygunsuzlukları giderilme sayısı
59-Stratejik yönetim çerçevesinde eşgüdümlü planlar yapmak ve geliştirmek	İzleme ve değerlendirmeye tabi tutulan performans göstergesi sayısı
89-2015 yılından itibaren meclis ve encümen kararlarının dijital ortamda arşivlenmesi ve oluşturulan arşivin Elektronik Belge Yönetim Sistemi ile uyumlaştırılmak	Huzur hakkı ve komisyon ücretinin ödenme oranı

Kamu idaresi cevabında; "Performans Programında yer alan hedef ve göstergelerin birbiriyle ilişkili olması için daha dikkatli davranılacaktır. " denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 11: Hedeflenen Değerin Üzerindeki Bazı Gerçekleşmelerde Sapmaya İlişkin Açıklama Yapılmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18 inci maddesinde: Birim ve idare faaliyet raporlarının "Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler" bölümünde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verileceği ifade olunmuştur. İlgili maddede aynen: *"Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir."* ifadesi yer almaktadır.

Bu itibarla, gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da sapmaya ilişkin nedenlerin faaliyet raporunda açıklanması gerekmektedir. Zira hedefin altında ve üzerinde olan bütün gerçekleşmeler, birer "sapma" olarak nitelendirilmelidir. Anılan mevzuat hükmü gereği öngörülen ile gerçekleşen arasındaki fark açıklanmalıdır.

Kurumun 2015 Mali Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde; aşağıda belirtilen 4 adet performans göstergesinin gerçekleşmesine ilişkin sapma nedenlerine yer verilmediği görülmüştür.

Örnek Tablo: 4			
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
Ulusal ve uluslararası hibe programlarından yararlanılarak kabul edilen proje sayısı	10	12	Sapmaya yönelik açıklama yapılmamıştır.
Enstrüman Kursların'da eğitim alan (Piyano, Gitar, Yan Fülüt, Ritim) öğrenci sayısı	400	200	
Meslek edindirme kurs sayısının arttırılma oranı	3	5	
Kurs merkezi sayısının arttırılması	2	6	

Kamu idaresi cevabında; “Hedef gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda, sapma nedenleri bulguda belirtildiği şekilde düzeltilecektir. “ denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 12: Faaliyet Raporunda İdarenin Performans Hedeflerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmelerini Takip Etmesini Sağlayacak Bir Sistemin Bulunmaması

Kurum bütçe ve hedef gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama getirmelidir. 5018 sayılı Kanun'un 41 inci maddesinde;

“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.”

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18 inci maddesinde ise;

“Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.” denilmektedir.

2015 Yılı Faaliyet raporu incelenmesi neticesinde, performans hedefleri kapsamında belirlenen faaliyetlere tahsis edilen ödeneğin ne kadarının kullanıldığına, bütçe hedefi ile gerçekleşme arasında sapma olup olmadığına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediği görülmüştür. Bu itibarla, kurumun stratejik yönetim yapısı incelenmesi sonucunda, bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirme aşamasında performans hedeflerine yönelik bir aşama olmadığı, dolayısıyla plan-program-bütçe bağının koptuğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yılsonu gerçekleştirmelerini izleyebilecek bir sistem kurulması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Büyükşehir Belediyesi otomasyon sistemi 2016-2017 yılları itibariyle değiştirileceğinden, faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yılsonu gerçekleştirmelerini izleyebilecek bir sistem kurulması planlanmaktadır. “ denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>